

N° 6991³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

**PROJET DE REGLEMENT
GRAND-DUCAL**

**relatif à la participation du Luxembourg à la mission civile
de l'Union européenne de renforcement des forces de
sécurité intérieures au Mali**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Prise de position du Gouvernement</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (7.7.2016).....	1
2) Prise de position du Gouvernement.....	2
3) Avis du Conseil d'Etat (21.6.2016).....	3

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(7.7.2016)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement sur les observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 21 juin 2016 relatif au projet de règlement grand-ducal sous rubrique,

Je vous saurais gré de bien vouloir en saisir la Conférence des Présidents, tout en y ajoutant un texte coordonné du projet de règlement grand-ducal modifié, de même que, à toutes fins utiles, l'avis précité du Conseil d'Etat, joints en annexe.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,
Fernand ETGEN*

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

En référence à l'avis du Conseil d'Etat n° 51.651 (*dossier parl. 6991*), le Gouvernement souhaite exprimer les remarques suivantes.

Quant à l'article 1^{er} et 2 du projet de règlement grand-ducal, le Gouvernement prévoit la participation du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne au Mali (*EUCAP Sahel Mali*) **jusqu'à la fin de la mission**, prolongeant la participation du Luxembourg. Une telle prolongation de la participation est cohérente au vu de l'engagement luxembourgeois en matière de coopération au développement au Mali (*tant comme au Niger*), et au Sahel de manière plus générale. Le Gouvernement estime que l'engagement au niveau de la réforme du secteur de la sécurité et celui au niveau de la coopération au développement au Mali sont complémentaires. Vu l'importance de la région du Sahel et l'engagement de longue date du Luxembourg dans cette région, une pérennisation de la participation luxembourgeoise jusqu'à la fin de la mission garantit l'efficacité des efforts luxembourgeois. Le Gouvernement est convaincu que des efforts s'inscrivant dans la durée ont les meilleures chances d'avoir les résultats escomptés, à savoir un renforcement des capacités des autorités maliennes pour contrecarrer les diverses menaces (*terroristes, trafics de tous genres*), menaces qui touchent également la sécurité de l'Union européenne.

L'article 2 définit la contribution du Luxembourg à la mission civile de l'Union européenne au Mali, à savoir le détachement de membres de la Police grand-ducale. Suite à la réduction du nombre total de membres de la Police grand-ducale détachés dans diverses autres missions civiles menées par l'Union européenne au cours de l'année 2015 de 5 (*en 2014*) à 2, il est escompté que la contribution luxembourgeoise aux missions civiles de l'UE se réoriente, de manière générale, vers la région du Sahel, notamment au vu de l'importance que porte le Luxembourg à cette région. La contribution luxembourgeoise à la mission civile EUCAP Sahel Mali pourra ainsi s'élever jusqu'à deux membres de la Police grand-ducale.

Quant à l'article 6, le Gouvernement prend note de l'observation du Conseil d'Etat et n'inclura plus le principe d'impartialité dont doit faire preuve le membre de la Police grand-ducale dans le futur.

Quant à l'article 8, le Gouvernement prend note de l'observation du Conseil d'Etat et n'inclura plus les frais de route et de séjour ainsi que les indemnités de déménagement des fonctionnaires et employés de l'Etat dans le futur.

Quant à l'article 9 (*7 selon le Conseil d'Etat*) du projet de règlement grand-ducal, relatif au droit du participant à une indemnité mensuelle spéciale conformément à l'article 9 de la loi modifiée OMP de 1992, le Conseil d'Etat retient que cet article, en raison de son emplacement sous le chapitre II de ladite loi consacré aux „participants civils“, ne peut être appliqué en faveur d'un membre de la Police grand-ducale.

Cette interprétation restrictive du texte résulte de la structure actuelle de la loi. Force est de constater qu'effectivement l'article 9 de la loi relatif à la prime fait partie d'un chapitre II consacré aux „participants civils“, précédant le chapitre III intitulé „des membres de la force publique“, pouvant amener à penser que la prime soit uniquement réservée aux participants civils.

Or, dans la version déposée du projet de loi OMP en 1992, il existait au sein du chapitre III un article opérant un renvoi à l'actuel article 9 relatif à la prime, disposant que cet article était également applicable au contingent de la Force publique. A l'époque, le Conseil d'Etat avait considéré que l'ajout à l'article 9 de la précision que l'indemnité spéciale est due à tous les participants, **qu'ils soient issus du secteur public ou du secteur privé**, rendait un renvoi expresse aux membres de la Force publique superflu.

Il en résulte que lors de l'élaboration de la loi OMP, l'intention du législateur ainsi que la compréhension du Conseil d'Etat étaient que tous les participants à une OMP bénéficieraient de l'indemnité spéciale.

Le droit d'un membre de la Force publique à cette indemnité, laquelle constitue d'après le commentaire d'articles une *compensation pour les inconvénients et dangers* qu'encourt le participant, ne saurait donc être remis en question.

Il n'y a pas lieu d'approfondir les observations du Conseil d'Etat relatives à l'autorité de désignation du membre de la Police grand-ducale étant donné que le but du présent projet de règlement grand-ducal n'est pas de considérer le membre de la Police grand-ducale comme „*participant civil à une opération pour le maintien de la paix*“ tel que prévu par l'article 11 paragraphe 3 de la loi modifiée de 1992. L'objectif n'est pas d'attribuer au membre de la Police grand-ducale une indemnité à titre de son assimilation à un participant civil **mais à titre de sa fonction de membre de la Force publique**, qui fait évidemment partie intégrante du secteur public.

Quant à l'article 10, le Gouvernement prend note de l'observation du Conseil d'Etat et inclura la formule „*les participants bénéficieront... d'une durée de...*“ dans le futur.

*

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT (21.6.2016)

Par dépêche du 12 mai 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique élaboré par le ministre des Affaires étrangères et européennes.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs et une fiche d'évaluation d'impact.

Conformément aux dispositions de la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales, la Commission des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration de la Chambre des députés a été consultée le 7 mars 2016. Ainsi par dépêche du même jour, le président de la Chambre des députés a informé le ministre des Affaires étrangères et européennes de l'accord de principe.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le projet de règlement grand-ducal sous avis se propose de prolonger le mandat des membres de la Police grand-ducale à la mission civile menée par l'Union européenne au Mali (EUCAP SAHEL Mali). Sa base légale est conférée par la loi précitée du 27 juillet 1992. Le Luxembourg participe également à une mission de sécurisation au Mali dans le cadre de la mission EUTM Mali. Le Conseil d'État se réfère à son avis du 7 juin 2016¹.

D'après l'exposé des motifs, la contribution du Luxembourg s'inscrit dans la suite logique de son engagement au Mali dans le domaine de la coopération au développement.

Toujours selon l'exposé des motifs, la présente mission civile est complétée par une contribution financière de 250.000 euros qui a pour objet la mise en place d'un système d'intranet/internet dans le chef des forces de sécurité maliennes. A juste titre, les auteurs du projet sous examen insistent sur le caractère préventif de ce type de mission notamment dans le cadre des migrations incontrôlées, des trafics de drogues ou encore des réseaux terroristes.

L'exposé des motifs tout comme le projet de règlement grand-ducal sont muets sur le nombre exact des membres de la Police grand-ducale appelés à participer à la mission en question ainsi que sur la durée exacte du déplacement de ces agents.

Or, conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la loi précitée du 27 juillet 1992 qui sert de base légale au projet sous avis, il y a lieu de déterminer dans le règlement grand-ducal les „modalités d'exécution“ de la loi. Ainsi, le texte en projet doit indiquer notamment la limite supérieure des participants ainsi que la limite temporelle de la mission.

¹ Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 6 mars 2013 relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission EUTM Mali (numéro du rôle du Conseil d'État 51.649)

Comme le projet de règlement grand-ducal aura nécessairement un impact sur le budget de l'État, les auteurs devront joindre à celui-ci une fiche financière en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, fiche financière qui doit contenir les informations sur le coût budgétaire qu'engendrera la future mission. Ce coût sera déterminé en fonction de la durée de la mission et du nombre des participants.

En l'absence de ces précisions, le Conseil d'État donne à considérer que le règlement grand-ducal en projet risque de s'exposer à la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Les observations ci-dessus ont déjà été formulées à plusieurs reprises par le Conseil d'État, et notamment dans son récent avis du 25 mars 2016 portant sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la mission spéciale d'observation de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe menée en Ukraine², devenu le règlement grand-ducal du 29 avril 2016³.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE SUR LE TEXTE EN PROJET

Le commentaire des articles et la décision du Gouvernement en conseil font défaut au dossier. Étant donné qu'il s'agit là d'une condition de légalité de la procédure, le Conseil d'État insiste encore une fois pour qu'à l'avenir ces pièces soient impérativement jointes au dossier lui soumis pour avis.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Articles 1^{er} et 2

Pour les mêmes raisons que celles déjà invoquées à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État insiste pour que la limite temporelle soit précisée à l'article 1^{er} et, pour qu'au moins la limite supérieure des participants soit indiquée à l'article 2.

Articles 3 à 5

Sans observation.

Article 6

L'article sous revue est sans apport normatif propre et est dès lors à supprimer pour être superfétatoire. En effet, le principe de l'impartialité dont doit faire preuve le membre de la Police grand-ducale découle de son statut, c'est-à-dire de la loi. Nul besoin donc de venir encore le rappeler dans un règlement grand-ducal.

Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 8 (7 selon le Conseil d'État)

Cet article est superfétatoire et est dès lors à supprimer du fait qu'il est redondant avec le règlement grand-ducal du 14 juin 2015 sur les frais de route et de séjour ainsi que sur les indemnités de démenagement des fonctionnaires et employés de l'État.

Article 9 (7 selon le Conseil d'État)

L'article sous revue tend à faire bénéficier les membres de la Police grand-ducale désignés pour l'opération sous rubrique de l'indemnité mensuelle spéciale „non imposable et non pensionnable“ prévue à l'article 9 de la loi précitée du 27 juillet 1992. Or, l'article 9 se trouve sous le chapitre II – Des participants civils, et vise explicitement „(l)e participant à une opération pour le maintien de la paix issu du secteur public ou privé ...“. Cet article ne peut dès lors être appliqué en faveur d'un agent

² Avis du Conseil d'État du 25 mars 2016 (n° CE: 51.573)

³ Mémorial A-82 du 6 mai 2016, page 1358

de la Police grand-ducale, c'est-à-dire d'un membre de la Force publique⁴, laquelle est spécialement visée par le chapitre III de la loi précitée du 27 juillet 1992.

Quant à l'article 11, toujours sous le chapitre III, qui dispose que certains membres de la Force publique „peuvent se porter volontaires pour participer à une opération pour le maintien de la paix à titre de membre de la Force publique ou de personne civile“, force est de constater que le paragraphe 3 dudit article précise qu'il faut, pour que cette hypothèse puisse être retenue, que les personnes concernées aient été „choisi(es) par le ministre des Affaires étrangères“ pour pouvoir être considérées „comme participants civils à une opération pour le maintien de la paix au sens des dispositions de la présente loi“. Or, les membres de la Police grand-ducale, selon le libellé de l'article 3 du projet de règlement sous examen, sont désignés par le ministre ayant la Sécurité intérieure dans ses attributions et non pas par le ministre des Affaires étrangères et européennes. Ladite prime pourrait cependant être attribuée en faveur d'un membre de la Police grand-ducale si celui-ci envisageait à titre privé de participer à une telle mission en tant que participant civil issu du secteur public.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État tient à soulever que l'absence de base légale pour le paiement de l'indemnité en question risque de faire encourir au règlement la sanction de la non-application en vertu de l'article 95 de la Constitution. L'article 9 (7 selon le Conseil d'État) sous revue est par conséquent à supprimer.

Article 10 (7 selon le Conseil d'État)

Comme la décision du ministre compétent est nécessaire pour pouvoir bénéficier d'un congé tel que prévu dans cet article, et étant donné que le verbe „pouvoir“ n'a aucun apport normatif, il est proposé d'écrire

„Les participants bénéficient, sur décision du ministre (...)“

Article 11 (7 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISLATIVE

Préambule

Au vu de l'observation faite sur la fiche financière à joindre au projet sous avis, il y a lieu de compléter le fondement procédural en y faisant figurer le visa „Vu la fiche financière;“ et de mentionner au dernier visa le ministre des Finances parmi les ministres proposant.

Il convient par ailleurs d'écrire „Chambre des députés“.

Intitulé

Il faut écrire „Projet de règlement grand-ducal ...“.

Article 1^{er}

Le futur simple est à remplacer par l'indicatif présent.

Article 4

Les termes placés entre parenthèses sont à omettre dans les textes normatifs.

⁴ Mémorial A-87 du 5 juillet 1999, p. 1802: Loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police – **Art. 1^{er}**. Il est créé un corps de police grand-ducale, appelé par la suite Police, et une inspection générale de la Police qui font partie de la force publique.

Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Par ailleurs, et pour des raisons de style, le premier terme „période“ est à remplacer par celui de „durée“. Ainsi, la première phrase de l'article 7 doit se lire comme suit:

„**Art. 7.** Les membres de la Police grand-ducale ont le droit de retourner au Luxembourg pour une durée de dix jours une fois par période de six mois.“

Article 9 (7 selon le Conseil d'État)

Il faut écrire „le ministre ayant la Sécurité intérieure dans ses attributions“.

Article 10 (7 selon le Conseil d'État)

Il faut écrire „cinq jours“ et „ministre“.

Article 11 (7 selon le Conseil d'État)

L'entrée en vigueur et la formule exécutoire doivent faire l'objet de deux articles distincts.

Par ailleurs, il est rappelé que le délai de droit commun pour l'entrée en vigueur d'un texte est de quatre jours à compter de la date de la publication du règlement grand-ducal au Mémorial. L'article sous revue, dans sa rédaction proposée, réduit ainsi ledit délai de droit commun.

Finalement, et au vu de l'observation faite sur la fiche financière et les ministres proposant, il faut également ajouter à l'endroit de la formule exécutoire le ministre des Finances.

Au vu de ce qui précède, et afin de rester cohérent avec les autres textes réglant la même matière, le Conseil d'État propose de libeller l'article sous revue de la manière qui suit:

„Notre Ministre des Affaires étrangères et européennes et Notre Ministre des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 juin 2016.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges WIVENES

Entré à l'Administration parlementaire le 8 juillet 2016.

